CORRADO GIOVANNINI

I GRANDI STATI, LA GIUSTIZIA E LA PACE

(A PROPOSITO DELLA CONFERENZA DELL'AIA)

ROMA
EDITORE G. MARIETTI
Piazza S. Luigi de' Francesi, 29

1899

I.

Gli avvenimenti che si sono svolti nel 1898 hanno dato all'anno testè decorso un'importanza particolare, dal punto di vista della politica internazionale. Si è risolutamente affermata in esso la prevalenza dell'indirizzo coloniale nella politica delle grandi potenze mondiali, indirizzo che da lungo tempo si andava preparando e che dopo la conferenza di Berlino del 1885, si era venuto sempre più svolgendo. I fatti di quest'anno, per la loro gravità e a causa dell'importanza che essi hanno avuto per tutti i grandi Stati, hanno costretto questi ad abbandonare il contegno incerto che il ristagno della politica internazionale aveva loro permesso di tenere fin qui, ed hanno così nettamente posto in rilievo le tendenze di ciascuno, delineando con chiarezza la loro situazione reciproca e l'importanza dei vari popoli e dei vari gruppi di popoli prevalenti nel mondo. La guerra americana e l'incidente di Fashoda hanno posto di fronte le nazioni latine e quelle anglo-sassoni, umiliando ancora una volta le prime, tanto e così duramente colpite nell'ultimo trentennio, e procurando alle seconde un aumento di considerazione estesosi

poi a tutte le razze germaniche, le quali si atteggiano, fin dai tempi più remoti, a rivali della nostra. E più della stessa guerra americana ha un grande significato per le nazioni latine l'incidente di Fashoda, in cui la Francia, per non venire ad una guerra impari, ha dovuto cedere: la lotta qui infatti non era più fra due Stati militarmente deboli e dei quali uno completamente esausto e nella massima decadenza politica, ma tra due nazioni potenti; i tipi, per così dire, delle razze rispettive.

La questione cinese e la proposta di una conferenza per la pace — gli altri due fatti più rilevanti dell'anno scorso — hanno messo in piena luce l'importanza della Russia e il suo contrasto coll'Inghilterra, tra questa che sotto certi rispetti è la prima potenza del mondo, e quella che nella seconda vede l'ostacolo più grande e più resistente alle proprie aspirazioni. La proposta dello czar — per quanto d'iniziativa personale del sovrano — ha giovato politicamente alla Russia, in quanto ha contribuito a persuadere l'opinione pubblica del mondo civile come questo Stato, pur tendendo ad un dominio generale, abbia piena coscienza dei doveri della società umana verso sè stessa e delle obbligazioni scambievoli dei minori organismi in cui è divisa, ed a ritenere che la civiltà slava — che come civiltà nascente attirava già le simpatie di molti — porti con sè un elemento morale che potrà giovare al progresso dell'umanità. Quanto possa essere fondata questa credenza, non è il caso di discutere qui; è certo però che a far risaltar meglio il carattere umanitario della proposta sta il contegno del Governo inglese, il quale, senza pensare ai vantaggi che potrebbero venirne alla società, vede di cattivo occhio la progettata conferenza, oltrechè per ragioni politiche, per il fatto che essa potrebbe risolversi a proporre riforme che toccano o sembra tocchino in qualche parte la superiorità marittima di quel paese.

Ma i fatti accennati non hanno solo importanza da questo punto di vista esclusivamente politico, essi vanno anche esaminati con un altro intento più elevato: in quanto cioè ci servono a determinare chiaramente il punto a cui si trovano oggi le relazioni giuridiche tra le nazioni, come cioè esse siano concepite dalla società e quale sia la pratica dei Governi a questo riguardo. Anche qui gli anni più fecondi di avvenimenti sono quelli che permettono di far risaltare meglio i progressi pratici del diritto internazionale, le tendenze degli Stati nel regolare la loro politica esteriore, e l'opinione che su questo indirizzo porta la società civile nelle sue varie manifestazioni. Questa questione appunto sarà oggetto del presente scritto, ed i fatti dell'anno scorso non sono per noi che un punto di partenza per ricercare — alla vigilia della conferenza per la pace — se e quali probabilità vi siano favorevoli al trionfo di quegli elementi di progresso e di sano indirizzo che potrebbero un giorno condurre la società alla mèta desiderata di una regolare organizzazione e di un funzionamento normale degli organismi politici.

Sotto questo rapporto — è spiacevole il riconoscerlo — i recenti avvenimenti non possono essere interpretati troppo favorevolmente. Dopo una quiete di molti anni, ottenuta con un sistema di equilibrio e di alleanze, le rivalità tra le potenze e le nazioni si son fatte ancora una volta altamente sentire, mostrando così come la brama di dominare sia sempre viva in tutte, nè indietreggi innanzi alla probabilità di una guerra, quando vi sia una speranza di successo e la certezza dei vantaggi. Queste rivalità si erano già scorte abbastanza negli ultimi anni a proposito della questione d'Oriente, di cui solo una parte, la questione di Creta, è stata risolta con un ritardo di più che un anno e dopo una guerra assolutamente inutile. Sono

state messe in luce però apertamente dalla gara delle potenze per la Cina e nel dissidio tra l'Inghilterra e la Francia per il Soudan. È vero che due volte in quest'anno è stato evitato il pericolo di una grande guerra, e forse della tanto temuta guerra generale, ma donde questa moderazione?

Nella questione soudanese il motivo si è mostrato abbastanza chiaramente. Lo Stato, che secondo i criteri di giustizia internazionale, oggi vigenti, aveva torto, era pronto alla guerra e si è dichiarato risoluto a farla senza esitazione; la Francia che, partendo dai medesimi criteri, aveva ragione, ma era più debole, ha ceduto. Se la situazione fosse stata diversa, la guerra ci sarebbe stata di certo. Nella questione cinese la cosa apparisce meno evidente; infatti nessuno dei due Stati ha voluto la lotta armata; qui le forze si bilanciavano, ma senza permettere ad alcuno previsioni vantaggiose in caso di vittoria. Infatti la superiorità marittima dell'Inghilterra, che avrebbe reso molto difficile alla Russia di raccogliere i frutti di una vittoria, era bilanciata dalla superiorità militare della Russia, che costituiva in ogni caso un pericolo gravissimo per l'impero inglese nell'Asia. La guerra in questo caso poteva essere dannosissima ad ambedue, senza poi dare veri vantaggi ad alcuna. Sicchè da un lato la sproporzione di forze dall'altro l'incertezza della situazione e non un progresso morale, hanno risparmiato due grandi guerre all'anno 1898.

Ma il fatto che ha maggiormente scoraggiato l'opinione pubblica, che nella lunga pace precedente aveva creduto scorgere qualche indizio di progresso morale, è stato l'indirizzo imperialista preso dalla Repubblica americana. Esso ha portato il colpo più grave agli ideali di pace e di giustizia nutriti dal popolo, perchè è venuto a distruggere una delle più belle illusioni che noi avevamo, quella della

possibilità dell'esistenza di uno Stato grande, giusto e pacifico, di cui l'Unione americana pareva l'esempio vivente. E a questo esempio noi davamo così grande importanza da concepire spesso la speranza di avere in Europa, per l'avvenire, un'organizzazione ed un funzionamento simili a quelli degli Stati Uniti d'America, come garanzia di giustizia reciproca e di pace perenne, senza pensare alla grande confusione che si faceva, ingannati dalla somiglianza del nome. Gli Stati Uniti d'Europa, infatti, garantirebbero la pace con una organizzazione federativa, che, data la preponderanza assoluta dell'Europa sul mondo, si avvicina alla concezione dello stato universale, in quanto, se non toglie effettivamente la molteplicità degli Stati, ostacolo alla pace, dà però un unico indirizzo alla loro attività esteriore. L'Unione americana invece, non ostante la sua estensione, resta sempre uno Stato isolato di fronte agli altri, e se era fin qui garanzia di pace, lo era esclusivamente per i principî di governo interiore della federazione, che imponevano una politica amichevole con tutte le potenze. Del resto, non bisogna prestare una fede cieca a questo giudizio ottimista, come pure non credo possibile in questo momento anticipare giudizi pessimisti sul futuro (1). Checchè però si possa pensare del tempo trascorso o sperare dal-

(1) In particolare per quello che riguarda il passato bisogna pensare che la dottrina di Monroe che ci dà un indirizzo abbastanza esatto delle tendenze vere di quel paese, mostra come gli Stati Uniti da lungo tempo aspirino all'egemonia su tutti gli stati e su tutte le popolazioni americane, anche di nazionalità affatto diversa della loro. La dottrina di Monroe ha una doppia portata: da un lato è una garanzia — forse un po' troppo rispettosa — della indipendenza degli Stati Uniti, dall'altro però è una vera e propria affermazione imperialista. Sicchè in realtà la politica degli Stati Uniti corrispondeva al concetto che noi ce ne eravamo fatti, solo per quel che riguardava il mondo antico.

l'avvenire, conviene pur riconoscere che i fatti hanno mostrato come un popolo numeroso e che ha acquistato la coscienza della propria forza sia portato facilmente ad abusarne.

Di fronte ad una condizione di cose così sconfortante potrebbe essere per noi motivo di compiacimento la proposta russa di una conferenza per la pace, tanto più che a giudicare da qualche recente avvenimento e da qualche recente controversia, pare dettata da uno spirito sincero. Però anche in una ipotesi così favorevole, che escluderebbe ogni intento politico da quest'idea, essa resta un fatto puramente isolato, che fa grande onore all'animo nobile di chi l'ha enunciato, ma il cui valore pratico e le probabilità di successo sono abbastanza scarse. Le opposizioni che ha suscitato, gli aumenti sempre crescenti degli armamenti, e, per parte dello stesso Governo proponente, la situazione internazionale come l'abbiamo descritta precedentemente, mostrano quali siano ancora le condizioni attuali e le necessità pratiche degli Stati. Senza far previsioni intorno alle sorti della conferenza, si può ritenere che, se anche questa in un sincero slancio di umanitarismo venga a qualche risoluzione precisa e più particolarmente sull'arbitrato, queste risoluzioni hanno tutta la probabilità di cadere in dimenticanza, non appena una questione veramente vitale sorga a provocare un dissidio tra due grandi Stati.

Tutto questo del resto si comprende facilmente, dati i principî secondo cui si svolge, sia in pratica, sia nel concetto comune delle masse l'attività esteriore dello Stato, e data l'idea fondamentale che la società si fa di questo organismo. Lo Stato, seguendo questa via, non fa che agire secondo la sua natura e secondo le sue tradizioni. La società, quando appoggia lo Stato nella sua politica

più o meno aggressiva, segue sempre gl' impulsi appassionati e quasi irresistibili di una parte del suo essere, impulsi contro i quali nulla può la reazione benefica dell'ideale morale che tutti sentiamo. Da questa reazione benefica e da un retto indirizzo della ragione è nata la teoria giuridica dei rapporti esteriori tra gli Stati, fondata sull'uguaglianza; teoria che la scienza del diritto internazionale ha tentato timidamente di stabilire. Ma questo tentativo isolato e limitato non ha avuto un risultato veramente pratico, e la condotta degli Stati è piuttosto portata a servirsi nelle sue relazioni esteriori del concetto che di questo stesso organismo ci dà il diritto pubblico interno, concetto molto più assoluto e basato esclusivamente sull' utile sociale, preso però nel suo senso più limitato, e che tende a dare ad esso un potere pressochè illimitato. E così, in pratica, l'assolutismo degli Stati viene all' esterno limitato, non dal riconoscimento dell'uguaglianza giuridica degli altri, ma da un criterio utilitario e subbiettivo, a cui, forse per ironia, si dà sovente il nome di *comitas gentium.*

È facile scorgere quanto poco sia conforme alla retta ragione questo indirizzo dato alle relazioni esteriori dello Stato. Tale criterio assoluto, che è già imperfetto applicato alla sua attività interna a cui dovrebbe esclusivamente servire, viene ad esserlo anche di più quando si applichi ad altri organismi che, trovandosi in condizioni uguali al primo, hanno lo stesso diritto di questo all'esistenza e allo sviluppo normale. Quell' utile sociale, che è fine dello Stato nella sua vita interiore, ha una portata troppo ristretta per essere applicato alla sua vita esterna, dove la presenza di altre associazioni simili richiede un concetto molto più comprensivo e vasto, tale da abbracciare sotto di sè gl' interessi non di una sola, ma di tutte queste associazioni. Ma di queste esigenze lo Stato non

ha tenuto troppo conto. Nato da una necessità sociale, ed avendo nelle sue mani l'arma del potere di cui doveva essere l'organizzatore e il regolatore, invece di servirsene come mezzo di convivenza ordinata all'interno e di indipendenza all'esterno, ne ha fatto un fine, ed il potere gli è servito in realtà per acquistarne sempre di più; obbedendo così a quell'impulso irresistibile, il più forte dell'essere nostro, per cui noi passiamo dal concetto normale del potere, che non è altro che la facoltà di agire nella propria sfera, a quello esagerato che oltrepassa questi confini e vuole agire in un campo sempre più vasto ed improprio, trasformandolo così in dominio. E siccome l'esercizio del potere all'interno ha un doppio limite nelle necessità dell'esistenza dell'associazione e nella volontà dei suoi membri che possono resistere e spesso resistono vittoriosamente a quella dei depositari, così la brama di acquistarlo si è esercitata con maggiore attività all'esterno dove tutti sono concordi e dove si può sperare di vincere colla forza brutale gli ostacoli ed aumentare in tal modo la vastità del proprio campo d'azione.

Da questa tendenza al potere è venuta naturalmente la lotta per soddisfarla. Disgraziatamente — come fatto positivo quasi generale nel tempo e nello spazio, non come legge della vita — il principio della lotta è vero. Nell'individuo stesso le varie tendenze lottano tra loro, nelle più elementari organizzazioni sociali e fino allo stato odierno i membri si combattono sempre in forma ora più ora meno visibile; così pure avviene con evidenza anche maggiore e con moderazione molto minore tra le nazioni e gli Stati. Solo nella famiglia le relazioni si mantengono fino ad un certo punto normali, sia per il carattere necessario di rapporti più regolari tra i membri, sia per il maggiore sviluppo che in essa hanno i sentimenti simpatici. Ma tra

gli Stati la lotta assume la forma più aspra, perchè essa prende quel carattere assoluto corrispondente al concetto comune dello Stato, la cui sovranità è limitata ben poco e quasi esclusivamente nella parte formale e nella procedura dalla pratica internazionale. La tendenza unilaterale dello Stato, il criterio puramente utilitario e subbiettivo che ne forma la base non consentono alla reazione dell'ideale morale, che pure è patrimonio di tutti, di farsi sentire per moderare la lotta, come nessun valore essa può avere a vincere nello Stato la tendenza al potere.

Questa lotta continua tra gli Stati si manifesta cronologicamente sotto due forme: lotta per l'esistenza e lotta pel potere. La prima è sostenuta per la formazione e per il consolidamento dell'associazione contro le altre associazioni che vogliono impedirlo. In questa prima forma c'è già un elemento della tendenza al potere, ma essa è qui tendenza perfettamente legittima, perchè rivolta ad ottenere quel potere normale che è necessario alla vita. In un altro periodo invece la lotta si sostiene per lo sviluppo dello Stato, non però pel suo sviluppo razionale, nell'orbita in cui è naturalmente circoscritta la sua azione e che è determinata dagli elementi che debbono costituirlo, ma per una espansione principalmente diretta a menomare o distruggere l'esistenza degli altri organismi, in obbedienza a quella tendenza al potere massimo, che forma per così dire l'essenza della sua vita reale. E questa tendenza all'esercizio del potere è come una passione, aumenta sempre colla sua soddisfazione fino al desiderio dell'impero universale. Così le questioni che si volevano o erano risolte colla giustizia finchè lo Stato si manteneva piccolo o poco forte, lo sono colla forza e dal punto di vista esclusivo del proprio potere; una richiesta, una rivendicazione che tocchi solo minimamente il potere dello Stato grande, per quanto giusta, va per questo solo re-

spinta. La coscienza del potere passato e della forza attuale sono stimolo a mantenere quello e questa a costo della giustizia e tutto quello che riguarda il potere diviene questione somma di dignità e di onore. In un grande Stato l'idea del potere, la lotta per conservarlo ed accrescerlo costituiscono la prima cura, superiore anche a quella della prosperità interna.

Siamo così naturalmente tratti a fare dal nostro punto di vista una distinzione tra gli Stati grandi e gli Stati piccoli. Carattere di ogni passione, e però anche della passione pel potere, è appunto quello di vivere di sè stessa, di svilupparsi pel suo stesso impulso, mentre fa difetto laddove manchi la possibilità di svolgere la tendenza iniziale che è comune a tutti. È facile comprendere come, sotto questo riguardo, lo Stato piccolo si trova in condizioni ben diverse. A meno di un evento fortunato o di una situazione tale che lo porti ad accrescersi per obbedire alle necessità della sua esistenza, esso non ha ragioni nè modo di sviluppare l'impulso primitivo, finisce così col non sentire più nemmeno il bisogno del potere ed è più propenso a riconoscere nelle sue relazioni esteriori le leggi della ragione e della giustizia. L'Europa ci offre più di un esempio di Stati così costituiti e di altri che potrebbero esserlo, se le necessità derivanti da certe tradizioni storiche non lo impedissero. Può sembrare una ironia citare qui la Repubblica di San Marino, mantenutasi nella presente estensione territoriale per un lungo corso di secoli, e che rifiutò da Napoleone un accrescimento, dando per questo ad Antonio Onofri, che allora la reggeva, il titolo di *padre della patria*, ma si può, senza ironia neanche apparente, citare il movimento delle nazioni scandinave per ottenere dalle potenze la neutralità dei loro Stati. Si può così riconoscere vero quel detto che asserisce “ la giustizia essere l'arma dei deboli, „ non però nel senso

in cui è compreso dal positivismo volgare contemporaneo: che non esistano cioè leggi razionali della vita sociale, e che la giustizia sia un puro mezzo pei deboli per sottrarsi ai potenti. La verità è che i deboli, a cui mancano elementi per sviluppare la tendenza e la passione pel potere, liberi da questa passione, sentono più d'ogni altro la realtà ed il valore dell'ideale morale, mentre nei forti la reazione morale, per quanto avvertita, è incapace a vincere la violenza della tendenza al dominio. Il trionfo della violenza ha dato sempre soddisfazioni miste ad amarezze, mentre il trionfo pacifico della giustizia è stato sempre fecondo delle più alte e più pure soddisfazioni spirituali.

Queste sono le norme che seguono gli Stati nel determinare la loro attività esteriore. Con queste tendenze noi abbiamo già spiegato gli ultimi avvenimenti e determinato quale sia di fronte ad essi il reale valore che può avere la proposta conferenza per la pace. Un esame sommario dello svolgimento che questo indirizzo ha avuto nelle diverse epoche, oltrechè confermare e chiarire ancora di più le osservazioni fatte, ci darà nuovi elementi per le ulteriori considerazioni che dovremo fare nell'intento di risolvere la questione capitale della possibilità di un progresso nelle relazioni tra gli Stati.

Accettando la consueta divisione della storia in tre grandi periodi, noi vediamo dominare di fatto nell'antichità il principio dell'universalità territoriale del potere sociale, nel medio evo, in apparente contraddizione alla tendenza, quello della massima indipendenza dei piccoli organismi accanto ad un ideale di unità morale del mondo, nell'età nostra un principio di equilibrio più o meno manifesto.

L'antichità ci dà dunque la tendenza all'impero universale concepita nel senso più materiale. Naturalmente,

la realizzazione di questa tendenza non potè essere assoluta perchè si trovava limitata dalla scarsità dei mezzi e delle cognizioni. Sicchè non è possibile parlare dell'esistenza di fatto di un impero territorialmente universale, ma principio fisso e sempre applicato era che accanto ad uno Stato forte non ne potessero esistere altri, e che lo Stato dovesse sempre più espandersi, per così dire, a perdita di vista. E questo appunto hanno fatto i grandi imperi dell'antichità. Il principio di equilibrio era ben poco applicato, perchè dati i principî dominanti allora intorno agli Stati, non era possibile l'idea della loro pacifica coesistenza, e d'altra parte in pratica la politica di assorbimento degli organismi più deboli, raramente poneva di fronte più di due forti competitori, e quando due forti organismi si trovavano di fronte, la lotta era sicura e fino alla distruzione di uno dei competitori: l'Oriente e l'Egitto con le loro reciproche conquiste, Roma e Cartagine ne sono ben noti esempi. E quest'ultimo caso è anche più tipico, dato il differente indirizzo che aveva preso l'espansione dei due Stati, e appunto qui si scorge l'applicazione del principio dell'universalità del potere in tutta la sua estensione. In questo concetto di universalità troviamo noi nulla di morale o giuridico? Per gl'imperi più antichi bisogna negarlo. Roma invero associa all'idea della forza una specie di concetto giuridico, ma relativamente limitato e di un carattere affatto positivo; un diritto all'impero derivante dai fatti compiuti, dalle conquiste fatte. Sicchè si può dire che l'idea antica fosse quella di un impero mantenuto con la forza e per la forza.

Il medio evo distrusse la possibilità di un impero così concepito. I Germani portano nella società romana troppo individualismo, la Chiesa troppo disprezzo per la forza perchè una concezione durevole ne fosse possibile. Così abbiamo nel medio evo il massimo frazionamento degli

organismi politici. Ma disgraziatamente l'individualismo era troppo forte, e lo spirito d'indipendenza troppo grande: il principio della lotta tornò a trionfare. Ma questa volta non è più lotta pel potere, è lotta per l'esistenza, cioè lotta per una indipendenza esagerata che si vede offesa e minacciata nelle più piccole cose. La lotta pel potere naturalmente c'è anche qui: dove c'è lotta per l'esistenza, assolutamente parlando, non può mancare l'altra; ma è meno intensa, meno tenace e non permette a nessuno Stato una affermazione durevole. Il sentimento della propria individualità e il timore di perderla sono superiori, e questo impedisce che siano vigorose le guerre di conquista. L'impero stesso non riuscì a fondare la sua dominazione effettiva. Eppure l'impero medioevale aveva un carattere ben diverso dall'antico nel suo significato intenzionale, e rispondeva, fino ad un certo punto e fatte larghe riserve per le esigenze dei tempi, al concetto razionale che noi potremmo avere di uno Stato universale, ove questo fosse possibile e necessario. La Chiesa aveva instillato nella società un ideale di unità religiosa e morale, e da questo ideale nacque appunto il nuovo impero: impero di protezione, più che di dominio. Ma neanche questo, nonostante le condizioni favorevoli, e benchè l'ideale morale e religioso fosse universalmente diffuso, potè attuarsi; la protezione parve dominio e l'individualismo medioevale si ribellò anche a questa. I pochi imperatori che riuscirono ad avere un potere effettivo l'ottennero esclusivamente per le loro qualità personali. La Chiesa però, priva di qualunque forza materiale che potesse dar ombra agli spiriti indipendenti del medio evo, fu la sola istituzione che riuscisse a stabilire una unità: quella religiosa.

Come si vede, l'idea medioevale era molto diversa dall'antica. Ci si presenta una sosta nello sviluppo della ten-

denza al potere esagerato; ma questa è facilmente spiegata dalle preoccupazioni che gli organismi medioevali nutrivano per la propria indipendenza che ne impedì lo sviluppo regolare. Non mancò però lo spirito di lotta, e il desiderio di sopraffare gli altri: tutto il medio evo non è che una lunga storia di piccole guerre. L'influenza ancora recente del Cristianesimo spiega la tenacità con cui nonostante l'anarchia continua, persisteva l'ideale di unità morale e che giunse fino ad immaginare e a tentare di porre in atto una organizzazione sociale che ne agevolasse la realizzazione. E questa età per mezzo del Cristianesimo ci ha lasciato un grande insegnamento mostrandoci come l'unità morale debba essere il termine ultimo delle aspirazioni dell'umanità sulla terra.

Il movimento degli spiriti negli ultimi tempi del medio evo toglie la fiducia in quell'ideale di unità morale e religiosa che aveva nutrito l'età anteriore. Il mondo politico perdette ogni ideale e si fece di nuovo positivo. I grandi feudatari furono umiliati e distrutti dai sovrani, l'unità nazionale si stabilì in alcuni paesi. In queste condizioni l'impero universale, come lo concepiva il mondo antico, non pareva più possibile. La coesistenza di più Stati forti e civili sembrava impedire il dominio assoluto e perpetuo di un solo. L'idea dell'equilibrio nasce spontanea e si disegna nei secoli XVI e XVII, nonostante le guerre di conquista e le tendenze imperialiste, ora di questo, ora di quello Stato, prima di essere applicata apertamente nel secolo XVIII. La lotta continua ed è lotta pel potere, ma in mancanza di un potere universale, si lotta per una porzione di territorio o per un predominio politico temporaneo. Ma il principio della lotta pel potere vige come come prima; la sola differenza che c'è col mondo antico è questa: che il mondo antico ha un termine ideale della

lotta, il moderno no. Nè l'idea dell'equilibrio ci può contentare maggiormente: essa, anzichè principio vero di giustizia, è la forma più raffinata dell'egoismo umano che non potendo fare per sè, impedisce agli altri. Non è solo garanzia d'indipendenza, ma anche vera e propria gelosia. In mezzo a tutto questo uno Stato, la Russia, prosegue la lotta coi mezzi classici di Roma ma è poco conosciuto ed agisce in campi relativamente estranei all'Europa ed inesplorati. Si disegnano le imprese coloniali, e l'Inghilterra manifesta chiaramente di tendere con questo mezzo a predominare sul mondo.

Il periodo che comprende la rivoluzione francese e l'impero napoleonico è eccezionale per la storia: in esso è interrotta la lenta continuità degli avvenimenti. È un periodo però che basta a mostrarci fino a qual punto possa giungere la passione pel potere in uno Stato forte. Prima la rivoluzione che rinnovando la propaganda armata dell'Islamismo, voleva imporre al mondo i suoi principî con la conquista, senza nascondersi però tanto da non mostrare, come osserva giustamente Alberto Sorel, dietro l'umanitarismo rivoluzionario il vecchio imperialismo. Poi, l'impero napoleonico che ci rivela uno dei più straordinari tentativi d'impero universale fondato sulla pura forza militare.

Dal congresso di Vienna ad oggi il principio di equilibrio fu sempre mantenuto. Nel periodo burrascoso che seguì la caduta di Napoleone, la politica estera divenne un po' l'ancella di quella interna, e le grandi potenze si collegarono contro i tentativi rivoluzionari ed unitari che costituivano il grande pericolo degli Stati di allora e dell'Austria in particolare. La Russia però proseguiva lentamente l'opera sua facendo sempre più sentire la propria azione ad occidente, e risvegliò così la diffidenza delle potenze che tornarono ad applicare palesemente il principio di equilibrio nella guerra di Crimea. Le altre grandi

guerre anteriori al 1870 non toccano ma favoriscono l'equilibrio, quella del 1859 determinando il sorgere di una nuova potenza, l'Italia, quella del 1866 elevando la Prussia a potenza di prim'ordine di fronte all'Austria e alla Francia. La stessa guerra del 1870, pur assicurando la preponderanza all'impero germanico che si costituì in quell'occasione, la mantenne sempre nei limiti richiesti dal principio dominante. Del resto la situazione che si era stabilita per questi avvenimenti era una nuova garanzia del principio di equilibrio: l'aumento infatti dei membri effettivi del cosiddetto " concerto europeo „ accresceva sempre di più la necessità di temperamenti ed accordi. Così il principio stesso collegato a quello del mantenimento dello *statu quo* fin dove era possibile, si affermò maggiormente provocando dopo la guerra del 1877 ed i preliminari di Santo Stefano, il congresso di Berlino che ridusse notevolmente le pretese della Russia, e spinse le potenze al disgustoso contegno degli ultimi anni per i fatti di Armenia e di Creta. La Russia però sempre accorta e paziente, pur mantenendo lo *statu quo* e la pace, trova modo di farsi strada con una politica di preparazione.

La storia moderna apparisce dunque dominata dal principio di equilibrio. I fatti recenti però e la situazione che essi hanno determinato sembra che ne rendano meno agevole l'applicazione. Il grande svolgimento delle imprese coloniali e la partecipazione ad esse di tutte le grandi potenze di Europa hanno spostato ed allargato a tutto il mondo l'azione della politica generale. Se attuar l'equilibrio era già difficile in Europa, lo sarà molto di più oggi, quando il campo suo d'azione è molto più vasto, meno noto e meno raccolto. La difficoltà maggiore però sta nella diminuita volontà di applicarlo, nell'aperto risveglio che lo stimolo di conquista ha avuto in certi paesi di fronte

alla possibilità di dargli soddisfazione. Conformemente a questa legge, secondo cui si svolgono le tendenze dello Stato, le rivalità tra le potenze si son fatte più acute negli ultimi tempi. Ma il fatto più grave e più minaccioso pel principio di equilibrio è stato l'avere la questione cinese messo in piena luce la preponderanza della Russia e dell'Inghilterra sulle altre nazioni e la loro rivalità reciproca. In tutti questi tre secoli l'applicazione del principio non aveva impedito le tendenze e i tentativi imperialisti variamente manifestati; ma questi, andati tutti a vuoto, erano stati fatti senza un proposito sicuro: l'espansione inglese e russa rivelano un metodo sicuro, una profonda cognizione del fine a cui mirano e dei mezzi necessari a raggiungerlo. L'una e l'altra trovano le loro origini anteriormente al nostro secolo, e nel secolo scorso, quando pure il principio di equilibrio manifestamente trionfava essi si venivano risolutamente svolgendo. Questa azione però non era allora avvertita nè efficace e non menomava affatto l'equilibrio. L'Europa era ancora il centro e lo scopo della politica dei grandi Stati, ed il possesso di questi imperi non dava alle due nazioni così privilegiate modo di prevalere sicuramente in Europa di fronte agli altri grandi Stati.

Oggi le cose hanno cambiato aspetto. L'impero russo semiasiatico e semibarbaro è divenuto europeo e civile, e immenso per estensione, per omogeneità e per abitanti, può tenere a segno gli altri Stati. Anche l'impero inglese si è consolidato, e soprattutto è aumentata la sua potenza dal giorno in cui nella politica hanno acquistato importanza l'elemento economico e l'espansione coloniale.

Tenendo conto della legge solita a cui obbedisce la passione pel potere negli Stati, è possibile dubitare che l'affermazione risoluta della preponderanza di questi due Stati possa un giorno o l'altro danneggiare gravemente

il principio di equilibrio che già tanti ostacoli trova nelle rivalità delle potenze. Dall'idea dell'equilibrio, naturale finchè le condizioni presso a poco uguali degli Stati lo richiedevano, passeremmo così di nuovo ad una idea imperialista. Quale possa essere la sorte di questi tentativi è difficile prevedere: per quanto gl'imperi russo ed inglese, dal punto di vista della forza materiale e delle necessità a cui obbedisce la loro espansione, presentino singolari analogie con la situazione di Roma e Cartagine, non si può argomentare nulla da questo precedente storico di fronte all'esistenza di altri potentissimi organismi politici che allora mancavano. Ma, se la tendenza al potere negli Stati persisterà nella sua forma attuale e se il principio della prevalenza del potere materiale sarà affermato per il futuro come al presente l'accrescimento progressivo della Russia e dell'Inghilterra potrebbe anche portare con se un pericolo di soffocamento per gli Stati minori, per quanto potenti, di lotte gigantesche tra loro, di dominazione universale pel vincitore.

Le conclusioni che ci permette di trarre questa sommaria rassegna storica non sono, a dir vero, molto confortanti e confermano pienamente le osservazioni precedentemente fatte. Essa ci mostra infatti come la tendenza ad acquistare il potere abbia sempre esistito ed esista tuttora negli Stati forti, anche quando il suo svolgimento ne è in qualche modo limitato: come lo è per esempio al presente dal principio di equilibrio. La storia non ci dà nelle sue linee generali esempi efficaci a mostrare la possibilità di una coesistenza pacifica e tranquilla degli Stati grandi, ed i periodi di sosta nello svolgimento della tendenza al potere non sono mai dipesi da un progresso morale, ma da certe necessità inevitabili, in particolare da quelle che vere o esagerate dava la tutela della pro-

pria indipendenza, primo gradino per giungere al potere. L'ideale morale ha potuto ben poco sugli Stati: il medio evo, che pure lo sentiva tanto, non ha mai cessato dalla lotta, e se l'istinto di dominio non ha trionfato, questo si deve alla ragione or ora accennata. Accanto alla tendenza generale al potere la storia ci mostra una tendenza all'universalità del potere, che seguendo il principio descritto che regola il suo sviluppo si mostra solo nelle condizioni particolari che possono permetterla ed assicurarne il trionfo, ma che in queste condizioni si mostra sempre.

Questa doppia tendenza non ci permette di sperar troppo e se noi, giudicando dal passato e dal presente e tenendo unicamente conto dell'indirizzo dello Stato e delle sue tradizioni storiche volessimo argomentare per l'avvenire, dovremmo senz'altro negare la possibilità per un grande potere politico di mantenersi giusto e pacifico, giacchè, data la permanenza costante negli Stati di questa tendenza al potere, mancante di qualunque fondamento morale e ragionevole, non è possibile che lo Stato seguendo questo indirizzo, si mantenga fedele alle leggi della ragione e della morale sociale, come anche non è possibile che nella lotta che deve sostenere per soddisfare alla sua ambizione non si trovi mai nella necessità di dover ricorrere alla guerra.

II.

Il giudizio che noi dobbiamo dare sarebbe incompleto ed ancora più incerte le previsioni che tentiamo di fare intorno alla possibilità per il futuro di un indirizzo normale e pacifico dello Stato, ove noi ci limitassimo alla semplice determinazione delle tendenze naturali di questo organismo e dell'indirizzo suo tradizionale.

Lo Stato infatti nel concetto comune e nella pratica è venuto a costituire una entità astratta e affatto indipendente dagli individui che la formano ed a cui dovrebbe servire. Come tutte le istituzioni che contano una lunga vita ed obbediscono a certe necessità permanenti e nel loro carattere fondamentale sempre uguali, esso ha obbedito alla tendenza naturale di distinguersi dai suoi membri e di acquistare una personalità propria, tendenza che nello Stato più che in ogni altro organismo è stata portata all'esagerazione massima. Questa separazione assoluta porta naturalmente con sè una relativa immobilità; si vengono a formare attorno all'ente tradizioni e consuetudini che siamo costretti a seguire anche se esse avversino la nostra opinione individuale, il nostro senso morale, la coscienza di certe necessità sociali. E tali tradizioni oppongono una pertinace resistenza a tutte quelle innovazioni che possano toccare il concetto essenziale della istituzione, ed è solo dopo sforzi ripetuti e talora secolari che si riesce ad introdurvi qualche progresso e solamente quelli resi indispensabili dalle necessità della propria esistenza. Questo contrasto enorme che c'è tra lo Stato e la società vivente rende opportuno, anzi necessario un esame supplementare che ci permetta di rilevare l'indirizzo della società nelle sue varie manifestazioni, per cercare poi l'influenza che un tale indirizzo potrebbe avere sulle tendenze dello Stato stesso, favorendo l'adozione di principi e di metodi che lo riconducano al suo primitivo concetto normale.

Abbiamo veduto lo Stato sorto con fine preciso e con criteri di azione nettamente determinati, esorbitare dal suo vero carattere e costituendo a fine quel potere che non doveva essere che un mezzo, prendere un indirizzo assoluto ed esclusivo ed agire così nel senso di una sola delle nostre tendenze. La società invece, nel suo complesso, è una fedele immagine degli individui che concor-

rono a formarla, vive della loro vita e sente tutte le tendenze, tutti gli impulsi a cui questi obbediscono. Nella lotta delle varie tendenze, di quelle del cuore con quelle della mente, delle passioni violente cogli istinti moderati, delle passioni tra loro, si manifestano nel corpo sociale come nei singoli individui, indirizzi vari e sovente opposti, di cui la prevalenza appare incerta, indefinibile e momentanea. Così la società al contrario dello Stato che esagera la sua tendenza all'assolutismo, manca di un indirizzo preciso e cadrebbe sicuramente nell'anarchia, ove essa da sè, e senza l'intervento dello Stato a questo fine costituito, dovesse determinare le leggi della sua esistenza e del suo sviluppo.

Data questa condizione di cose nella società l'errore è più frequente della verità, ma l'errore non è una concezione spontanea e capricciosa dell'intelligenza, esso è determinato principalmente dalla influenza che sulla ragione e sulla volontà hanno le nostre facoltà affettive; influenza di cui è possibile fino ad un certo punto determinare le leggi e l'importanza.

Laonde nonostante questa perenne incertezza non è estremamente difficile stabilire anche per la società se non un indirizzo prevalente che a stretto rigore manca, per lo meno la situazione reciproca delle varie tendenze, l'importanza pratica che ciascuna di esse può avere e le ragioni di certe prevalenze momentanee. In questo caos apparente c'è così qualche cosa di regolare e di esattamente determinabile, ed è la costanza perenne con cui certi fatti influiscono sulla nostra ragione, e la constatazione abbastanza precisa della portata di questa influenza.

L'indirizzo della società è rispecchiato principalmente dalla scienza, dall'opinione collettiva delle masse, dalla coscienza individuale. Nella scienza prevale la ragione,

nell'opinione pubblica prevalgono piuttosto le passioni raramente moderate dalla ragione e dalla reazione morale, nella coscienza individuale invece più che la ragione e la passione, prevale l'elemento morale.

La scienza dunque seguendo un indirizzo più conforme alla ragione, dovrebbe darci più facilmente il vero o almeno approssimarci ad esso. Ma conviene pur tener conto del fatto che tale indirizzo si manifesta più che altro nella bontà del metodo e però se i presupposti da cui la scienza stessa parte sono falsi o errati, essa pur applicando un metodo perfetto non otterrà per questo meno dei risultati erronei. E i presupposti scientifici disgraziatamente obbediscono più che non si creda alle tendenze dell'opinione pubblica e alle passioni. Relativamente però alla nostra questione, sembra a prima vista che noi ci troviamo in condizioni abbastanza felici, giacchè in questo caso appare evidente come i principî fondamentali della scienza si allontanino completamente dai pregiudizi prevalenti nella pratica, e rispecchino se non perfettamente abbastanza esattamente il vero concetto. L'idea che il diritto internazionale ci dà dello Stato nelle sue relazioni esteriori è buona, ed il principio dell'uguaglianza giuridica degli Stati, quando obbediscano a certe condizioni indispensabili di vita e di civiltà, è la base migliore per la determinazione dei loro diritti reciproci.

Come questo sia, del resto, è facile a comprendersi: il diritto internazionale sorto — o per dir meglio costituitosi in scienza distinta — per una reazione morale e per una protesta della ragione retta, contro la pratica dei governi e delle nazioni, doveva necessariamente di fronte alle passioni di questi opporre la coscienza del vero; non poteva così non riconoscere il principio dell'uguaglianza degli Stati e non rigettare l'idea della loro sovranità illimitata all'esterno, fonte di lotte continue.

Questa idea però è ben lontana dall'avere le conseguenze che potrebbero far valere la sua efficacia sulla scienza, e qui appunto si manifesta potente l'influsso delle tendenze generali del tempo.

Lo stesso carattere giuridico del principio ha penato ad esser riconosciuto, e tal fatto ha impedito quasi fino all'età nostra prima la trattazione indipendente della scienza ed in un periodo più vicino al nostro la sua trattazione sistematica. E il diritto internazionale si trova oggi nella strana condizione di chi avendo in mano un criterio ottimo per risolvere senza una difficoltà estrema le questioni apparentemente più intricate, adopera invece questo mezzo colla più grande timidezza e con una profonda sfiducia, limitandone l'uso fin dove gli è possibile. In questo caso dunque l'influsso della opinione comune non si fa sentire nel far servire la scienza ai pregiudizi popolari, ma, come è naturale, data la sua origine, impedendo lo sviluppo normale dei suoi principî fondamentali. Talvolta però gli scienziati obbediscono anche direttamente alle passioni popolari, e così avviene che nella scienza del diritto internazionale si abbandoni di fatto il principio di uguaglianza, e si ricorra al vecchio concetto del potere illimitato dello Stato, quando si presentino questioni pratiche in cui si trovino implicati gl'interessi del proprio paese e l'idea della sua sovranità assoluta. Come possiamo noi oggi, in queste condizioni, sperare in una efficacia pratica della scienza? Questo potrà avvenire soltanto il giorno in cui i principî fondamentali del diritto internazionale saranno compresi dalla stessa scienza nel loro senso vero e completo, ma fino ad allora e finchè i nostri studi non si ispireranno alla coscienza intima del diritto che pur tutti abbiamo nell'animo, ogni diritto esteriore e tanto più quello delle genti, non sarà che un puro formalismo impotente a vincere le passioni e l'interesse

subbiettivo contro cui soltanto la retta ragione ed il senso morale possono lottare.

La scienza, per quanto imperfetta, si mantiene sempre in un campo quieto e sereno, le stesse passioni quando vi sono trasportate perdono in parte il loro vigore. Le masse invece sentono tutti i contrasti delle passioni che agitano gl'individui, e su quelle, più che altro, determinano i loro ragionamenti, a quelle sovente applicano le norme giuridiche che traggono dalla scienza; norme che esse comprendono male, ma che disgraziatamente si prestano purtroppo ad incerte interpretazioni. È facile quindi comprendere come esse debbano sentir fortemente il desiderio che l'organismo a cui appartengono abbia il massimo potere esteriore, ma questo sentimento è meno applicato allo Stato ente poco compreso e di cui sentono piuttosto i pesi che i vantaggi, che non alla nazione, organismo veramente vivente. Non manca nel popolo, anzi è potente la reazione dell'ideale morale, ma questa reazione invece di manifestarsi serenamente come nell'individuo, accompagnata dalla chiara coscienza della sua verità, si esprime anche essa quasi come una nuova passione, ed è una reazione violenta contro il disgusto che provano le masse di fronte al male morale. Così qui la stessa reazione morale ha in sè un elemento appassionato e non morale. Così concepita essa non può essere feconda di grandi risultati, e non di rado determina ad agire quando il suo valore reale è minimo. Si manifesta specialmente di fronte alle grandi ingiustizie non scusate dalla passione o sproporzionate a questa; la stessa reazione può essere suscitata a torto di fronte ad una ingiustizia apparente, richiesta da una necessità inevitabile. Va insomma considerata come un'altra passione che vince o è vinta a seconda che la sua forza è maggiore o minore nel contrasto. Più che agli Stati, ho

detto, il popolo considera le nazioni, e più che il principio dell'uguaglianza giuridica degli Stati esso comprende il principio del diritto all'esistenza della nazionalità e della loro uguaglianza.

La tendenza al potere è così dal popolo applicata all'idea dello sviluppo della propria nazionalità. Sebbene la reazione morale gli dice sovente la nozione dei diritti delle altre nazionalità, manca completamente la coscienza di un limite necessario allo sviluppo della propria, e nella cura di questo i diritti delle altre sono completamente dimenticati e fino all'annientamento. In una questione in cui ritenga implicato l'onore e la dignità della nazione, il popolo non giunge mai a comprendere il dovere morale di certe concessioni, perchè in questo caso la reazione morale è nulla di fronte all'orgoglio nazionale e alla passione del potere.

È nella coscienza individuale che la reazione dell'ideale morale ha il suo più grande potere; ivi essa si manifesta sempre e sempre accompagnata dalla piena consapevolezza della sua verità. Anche di fronte alla più violenta passione il senso morale sorge a condannarla ed è ascoltato da noi. E così noi possiamo avere una cognizione chiara ed intera dei doveri e delle condizioni che accompagnano la soddisfazione di ogni nostro diritto e che ci impediscono in ogni caso di esorbitare. Ma questa manifestazione così aperta del vero non ha disgraziatamente un valore pratico, questa vittoria dell'elemento morale resta soltanto una vittoria della nostra ragione intima e non si estende alla volontà che è così sempre impotente a dominare le passioni e ad impedire la loro manifestazione esteriore. Tutti gli ideali di fratellanza che nutrisce il nostro cuore, tutti i sogni di giustizia e di pace universale di cui si compiace l'animo nostro,

sono destinati così a restare sepolti nel nostro spirito come indizio sicuro di una vita diversa e più vera, che però siamo incapaci di realizzare. Solo di quando in quando la coscienza morale trionfa delle passioni e si leva a condannare e ad impedire fin dove può l'indirizzo esteriore della società, ma questi tentativi scarsi ed isolati, sono per lo più impotenti a vincerlo, e non hanno mai avuto un effetto durevole sui popoli e meno ancora sui governi.

Componendo insieme le varie tendenze è facile stabilire l'indirizzo complessivo della società. In essa ci si manifesta abbastanza netta la coscienza del vero, se non positiva, negativa, in quanto cioè comprendiamo che l'istinto del potere deve avere un limite. Ma nel fatto la società si trova assolutamente impotente a trionfare di questo istinto appoggiato da tutte le passioni che spingono l'uomo e così si manifesta esteriormente più propensa ad approvare e secondare l'indirizzo tradizionale dello Stato. La scienza stessa che più d'ogni altro ci dovrebbe dare la verità, l'accoglie invece timidamente e senza una vera persuasione; sulle masse e sugli individui dovrebbe agire la reazione morale, ma essa invece è impotente a dominare la volontà. Questa condizione però è sempre migliore di quella dello Stato, perchè qui almeno tanto la cognizione del vero quanto la reazione morale esistono, mentre mancano là. Ora se fosse possibile introdurre questi elementi nella vita degli organismi politici, la loro influenza sarebbe oltremodo benefica, perchè accanto alle passioni e alla tendenza al potere, vi entrerebbero anche degli elementi moderatori, senza che per questo lo Stato dovesse correre il rischio di cadere nell'anarchia: ad esso infatti non sarebbe mai tolto il carattere suo essenziale di depositario ed organizzatore del potere sociale, ma solo riportato ai suoi limiti giusti.

È possibile questo? Far questa domanda è quanto

chiedere se sia possibile nella società il progresso morale, e così generale da costringere lo Stato a mutare il suo concetto tradizionale. Ogni volta che lo Stato accetta modificazioni nel suo organismo, esso obbedisce ad una necessità, e qui la necessità che porterebbe lo Stato a mutare sostanzialmente il suo indirizzo, non può essere determinata che dal progresso morale. Le modificazioni che noi vorremmo vedere attuate non possono essere praziali e temporanee, quali potrebbero venire dalla reazione morale transitoria di un individuo o anche di un popolo ovvero dal bisogno di un momento, ma assolute e permanenti quali solo le può dare la coscienza universale dei popoli civili avviantisi verso un avvenire migliore.

Il modo migliore per scrutare l'avvenire è quello di interrogare il passato. Uno sguardo d'insieme gettato sulla storia di tutti i tempi, basta a persuaderci della enorme differenza dei criteri che hanno regolato le relazioni tra gli Stati e le nazioni dalle più antiche organizzazioni politiche fino ad oggi. Non è possibile far qui un' analisi particolareggiata e sistematica, ma pochi fatti bastano a mostrare la realtà di questi progressi. Da un principio esclusivo che toglieva ogni carattere giuridico alle relazioni internazionali, siamo arrivati oggi ad ammettere esteriormente un principio di uguaglianza. L'idea della ostilità necessaria degli Stati a tutte le manifestazioni dell'attività degli altri popoli, si è venuta sempre più restringendo fino ad ammettere in molti casi una parità assoluta di trattamento. La stessa guerra che è il fatto più brutale in cui si manifesta la tendenza al potere e l'istinto della lotta è condotta oggi con criteri infinitamente più umani. Questo nello Stato: ma i progressi sono molto più visibili nella società, in cui essi non sono ostacolati dalle tradizioni. Ivi non ostante tutti

i contrasti il principio di uguaglianza è dichiarato anche più risolutamente. Qui è nato e si è svolto il diritto internazionale, da lei è venuto il principio di nazionalità, garanzia di pace nella sua forma primitiva in cui è ammessa l'idea della fratellanza umana. Parrebbe quasi che questa enumerazione dovesse distruggere tutte le osservazioni poco confortanti fatte intorno alle tendenze naturali ed inveterate della società al giorno d'oggi, ma pur troppo è non così. L'indirizzo dello Stato e della società resta quale l'abbiamo descritto prima ed è restato sempre lo stesso. Le forme esteriori sono mutate ed attenuate, ma le nuove forme restano sempre a servire le antiche passioni. Il concetto assoluto del potere dello Stato è identico, la tendenza al potere, l'istinto della lotta conservano sempre il loro carattere essenziale, per quanto attuati in forma meno violenta. Il principio di uguaglianza è riconosciuto, ma è nominale, e serve di maschera ai forti per opprimere più correttamente i deboli; il libero svolgimento del commercio e delle industrie non impedisce la concorrenza più brutale, ed il solo ramo del diritto internazionale applicato con costanza, il diritto privato, lo è per necessità.

La guerra è condotta con brutalità minore, ma questo non toglie che in pari tempo si cerchino e si sperimentino congegni che porteranno distruzioni ancora più grandi delle antiche. L'indirizzo insomma della società e degli Stati resta identico al precedente nelle sue linee fondamentali. Di fronte a ciò qual valore può avere quel progresso che abbiamo rilevato? Si può chiamare veramente progresso morale e quale è la sua efficacia? Quali garanzie ci può dare per l'avvenire un tale passato?

A nessuno può sfuggire la gravità di queste domande e la necessità di rispondervi con ponderazione cercando di evitare ogni esagerazione sia in un senso che in un

altro. È certo però che abbiamo tutte le ragioni di ritenere che l'indirizzo esteriormente migliore preso dalla società non dipenda essenzialmente dal progresso morale, ma sia la conseguenza del progresso generale e del maggiore sviluppo di certe nostre facoltà. L'essenza del progresso morale è data dallo sviluppo sicuro e durevole della volontà di resistenza sia nell'individuo che nel corpo sociale, la quale tra gl'impulsi contrari si determina resistendo coi più violenti e seguendo quelli più moderati e conformi alla ragione obbiettiva. Occorrerebbe dunque un aumento regolare della volontà di resistenza individuale e collettiva. Ma questo non avviene, anzi, a giudicare da certi effetti visibili, si potrebbe credere come essa restando sempre impotente nella vita privata, sia pure scemata, salvo casi particolari, nella vita pubblica, per la quale il passato ci ha dato esempi di costanza e di pertinacia veramente ammirabili.

Se manca però nella società un progresso morale puro è possibile scorgere in essa gli effetti del progresso generale nel campo morale. La natura del progresso intellettuale è determinata principalmente dallo svolgimento e dalla figliazione delle idee che si associano tra loro, e tanto più esso è fecondo di risultati quanto più è determinato dall'utile, dall'egoismo intelligente, e questo spiega in parte i progressi infinitamente maggiori delle scienze che curano la vita materiale di fronte alle scienze morali. Il progresso intellettuale sviluppa l'esercizio della ragione, abitua cioè l'uomo a poco a poco a far controllare dalla ragione ogni suo impulso, finchè questa operazione si compie spontaneamente e il dominio della ragione diviene tanto forte da impedire uno sviluppo eccessivo delle passioni. Qui però la volontà di resistenza non ha più che vedere; se c'è essa obbedisce all'egoismo intelli-

gente e gli effetti morali che ottiene sono puramente riflessi. Accanto al progresso intellettuale c'è un altro fatto per sè meno importante ed efficace del primo, ma che collegato ad esso può acquistare un valore grandissimo e potrebbe un giorno determinare un progresso morale generale. Questo è lo sviluppo della nostra sensibilità estetica.

Essa ci mostra come le passioni accanto alle soddisfazioni che danno abbiano in sè qualche cosa di brutto e di amaro, mentre molto più gradevoli, privi di ogni disgusto ed accompagnati dalla piena consapevolezza sono i sentimenti normali. Molti impulsi pietosi che a noi paiono morali non derivano che da questo disgusto, e noi li confondiamo coi morali, perchè negli uni e negli altri il senso estetico si manifesta. Si comprende facilmente come questo progresso della nostra sensibilità possa in parte determinare la moderazione con cui oggi si esplica la nostra tendenza al potere, e si comprende pure come questo progresso congiunto al progresso intellettuale potrebbe determinare, se durevole, almeno dentro certi limiti, gli stessi effetti di un progresso morale puro senza le difficoltà che incontra questo per l'intervento necessario della volontà di resistenza.

A riconoscere la verità delle nostre asserzioni basta notare come i progressi morali di cui oggi abbiamo da compiacerci sono propri appunto del nostro secolo e si trovano effettivamente in relazione col progresso generale; e quello che più importa notare è che essi hanno tutti i caratteri d'un progresso durevole e tale da permetterci, dentro certi limiti, anche previsioni pel futuro. Nel passato l'ideale morale ha portato talora effetti pratici anche maggiori d'oggi, ma sempre isolati, capricciosi e poco durevoli, mai sottoponibili, come fino ad un certo punto è possibile fare oggi, a leggi fisse di

svolgimento, e questo perchè essi derivavano da una reazione morale pura e non erano effetti del progresso generale. Oggi invece il progresso morale ha preso un carattere fisso e sistematico, corrispondente all'indirizzo del progresso intellettuale. Non bisogna ancora credere, nel campo delle scienze morali, che il secolo XIX abbia fatto molte invenzioni; esso ha soprattutto portato lo studio sistematico e non più empirico delle scienze. Questo studio si è popolarizzato ed ha appunto influito sugli avvenimenti, e la storia del tempo nostro si trova in rapporti diretti colla storia degli studi. Lo studio sistematico ha portato coscienza maggiore del vero e quindi maggiore facilità di attuarlo. E così quegli stessi tentativi che nei secoli passati erano stati concepiti, ma senza una convinzione precisa, e obbedendo piuttosto a un impulso morale momentaneo o ad una vaga percezione del vero, ad appoggiare i quali mancava soprattutto la convinzione universale, sono stati ripetuti e praticati oggi, perchè basati su dottrine che potevano essere errate, ma che erano sistematiche e diffuse. E si può dire che se il nostro secolo, accanto ai progressi della scienza del diritto internazionale, ha veduto applicarne le conclusioni in qualche sua parte in cui era più agevole; ciò si deve non alla novità delle idee — quando la scienza non esisteva ancora separatamente, vi sono state idee anche più progressive — ma alla loro trattazione sistematica. Conviene però aggiungere ancora una volta come queste modificazioni, per quanto preziose e durevoli, non regolano che i rapporti esteriori, mentre nella sua natura fondamentale il progresso manca assolutamente al presente. E a questo proposito occorre qui ancora un'altra avvertenza, ed è che il nostro secolo ha una fiducia troppo grande in certe reazioni morali manifestate esteriormente contro l'indirizzo poco retto dei governi e contro le passioni dei

popoli. Di queste se ne deve tener conto, ma, al solito, esse non valgono ancora a vincere le tendenze esagerate della nostra natura, e però non sono un argomento atto a persuaderci dell'esistenza di un progresso morale vero.

Giudicando dal passato e tenendo conto del riconoscimento esteriore del carattere giuridico delle relazioni internazionali che c' è al presente, nonostante la persistenza dell' indirizzo fondamentale, noi possiamo credere che la società futura attuerà il progresso morale in questo campo gradatamente ed in rapporto col progresso generale, e lo stesso verrà introdotto nello Stato, a mano a mano che il venir esso riconosciuto dalla coscienza universale farà nascere in quest'ultimo la necessità assoluta di ammetterlo. Naturalmente è più difficile far applicare dallo Stato i progressi del diritto internazionale che quelli del diritto pubblico interno, perchè la tendenza assolutista all'interno sveglia la resistenza dei membri contro lo Stato, che ricusa di riconoscere le necessità presenti, mentre la tendenza al potere esteriore appaga l' istinto di dominio delle masse. Ma ciò nonostante, quando la società è giunta ad un grado di civiltà come quello odierno, essa non tollera che lo Stato, per appagare la sua passione pel potere, si serva di procedimenti che si trovano in contrasto assoluto colla convinzione universale. Per questo oggi certe violazioni aperte dei più elementari principî del diritto internazionale non sono più possibili, e, se tentate da alcuno, suscitano una sincera riprovazione, ed in proporzioni anche maggiori ciò sarà pel futuro. E noi possiamo sperare e credere che in un giorno non troppo lontano da noi tutto il diritto di guerra e la procedura internazionale in tempo di pace saranno completamente regolati, e fin dove sarà possibile ottenere un progresso senza colpire certe idee e certe tendenze fondamentali

esso sarà effettivamente ottenuto. Ma più di questo, per ora, non pare possibile ottenere.

Nonostante il dispiacere che dà lo scorgere così imperfetto il diritto internazionale, bisogna pur riconoscere che neanche un diritto perfetto oggi potrebbe far nulla, ma tutt'al più agevolare l'avvenire. Per quanto potente il progresso della ragione, esso ancora non è tale da non esser superato dalla passione; per quanto raffinata la nostra sensibilità e potente il senso del bello, esso sparisce di fronte alla lotta che eccita, e tanto la ragione universale quanto il sentimento nulla possono contro il calcolo freddo dell'uomo di Stato, che ha preparato una spogliazione o una guerra vantaggiosa, legato com'è, oltrechè dall'egoismo personale e nazionale, dalle tradizioni che accompagnano il concetto dello Stato e dalle passioni che lo aguzzano.

Che possiamo sperare, però, da un avvenire più remoto? Se le condizioni attuali dureranno ancora, ossia se lo svolgimento del progresso si manterrà regolare e continuo come oggi, senza essere interrotto da qualche fatto violento e universale, noi possiamo credere che la società e lo Stato continueranno a seguire la via attuale di progresso essenzialmente intellettuale ed estetico, con effetti nel campo morale. E che l'indirizzo presente dell'umanità possa essere interrotto è ben difficile a credersi, mancando qualsiasi pericolo concreto, in quanto lo slavismo, qualunque siano le sue sorti future, non è pericoloso al progresso generale, e il " pericolo giallo „ non costituisce, nelle condizioni presenti, un vero pericolo; potrebbe esserlo nell'avvenire, ma allora dovrebbe andare accompagnato da una civiltà più progressiva della nostra. In queste condizioni dunque si può esser sicuri che tutto il progresso formale possibile ad essere ottenuto lo sarà, e sarà anche introdotto nello Stato. Ma dopo ciò? Si riuscirà anche a scuotere il concetto pratico dello Stato

nelle sue relazioni esteriori? Le difficoltà a cui si andrebbe incontro in questo tentativo sono ben più rilevanti. Vincere le passioni particolari per mezzo della ragione e del sentimento non è estremamente difficile, ma vincere la tendenza al potere, nella sua essenza, significa giungere ad ottenere l'uomo normale, la società normale, riducendo ai limiti suoi giusti la tendenza più naturale dell'uomo, la tendenza che costituisce, per così dire, il fondo di tutta la vita di lui, la meno facile ad esser limitata dalla stessa ragione, in quanto al possessore del potere paiono ragionevoli e legittimi tutti i suoi pretesi diritti. La tendenza al potere sembra dunque che debba restare, e con essa la lotta tra i forti e i deboli; lotta che sarà spinta sempre fino alla violenza, finchè i meno forti non si sottometteranno spontaneamente e pacificamente.

Parrebbe dunque che per ottenere la pace e la giustizia nel mondo fosse necessario riconoscere pienamente quell'indirizzo positivo che porta la società e gli Stati verso l'universalità del potere. Allora però si giungerebbe a questo senza un progresso morale nè diretto nè indiretto, e lo Stato universale sarebbe garanzia di pace solo per questo suo carattere materiale di universalità, ma difficilmente esso potrebbe resistere alle tendenze separatiste degli organismi violentemente assorbiti, e il mondo tornerebbe così alla lotta per l'esistenza, per riprendere poi di nuovo, in un periodo ulteriore, la lotta pel potere.

C'è da sperare però che l'avvenire abbia ad essere in realtà meno triste di quanto appare da queste parole. Ma qui non siamo più nel campo delle previsioni possibili; si può solo accennare a quell'indirizzo, per cui noi speriamo che non sia assolutamente vano il tentativo di trovare un termine di conciliazione fra la tendenza al potere e i diritti della ragione. E l'indizio è questo: che

le necessità del progresso morale non si oppongono in via assoluta, anzi, sotto certi rispetti, possono favorire l'idea dell'universalità del potere, e però incompatibilità vera e propria fra l'indirizzo positivo e quello razionale non c'è. E tanto più questo è vero se noi pensiamo che è e sarà sempre impossibile alla società seguire un indirizzo razionale puro, e che essa dovrà sempre sottomettersi alle conseguenze inevitabili di certi fatti che la nostra volontà è assolutamente incapace d'impedire, sia perchè sfuggono alla sua azione, sia perchè essa è impotente a modificarli. In queste condizioni, ove il progresso della ragione raggiungesse il suo massimo grado, il fatto che l'indirizzo razionale e quello positivo possono avere un termine unico agevola il trionfo di quella sulla passione pel dominio, e rende possibile un ritorno al concetto normale per cui il potere è esclusivamente mezzo di convivenza sociale. Allora lo svolgimento del potere dello Stato, e la stessa tendenza all'universalità, sarebbero regolati dalla ragione, ossia dalla necessità di questo progresso; la sottomissione spontanea degli organismi più deficienti sarebbe più facile, perchè riconosciuta inevitabile e fatta nell'interesse del progresso stesso; e l'unità del potere sociale, qualunque dovesse essere la sua forma esteriore, non sarebbe brutale oppressione, ma limitata tutela. Vedranno mai gli uomini realizzato questo ideale? È il segreto dell'avvenire.

III.

Ci resta ora ad esaminare un'altra serie di questioni che si riferiscono più direttamente alle discussioni a cui ha dato luogo la proposta conferenza per la pace. Dopo aver descritto l'indirizzo dello Stato, quello della società,

discusso fino a qual punto l'influenza parzialmente benefica delle tendenze di quest'ultima possa farsi sentire su quelle dello Stato, e cercato quali probabilità ci presenti un avvenire più lontano favorevole all'attuazione del progresso morale, dobbiamo ora domandarci se questo progresso che si prevede così lento, e, nella sua parte essenziale, così poco sicuro, possa essere provocato e affrettato nelle condizioni attuali della nostra civiltà. La domanda può apparire a prima vista affatto inutile dopo quanto abbiamo detto precedentemente; convinti come dovremmo essere che il progresso morale pure è limitato e isolato e che il più fecondo e durevole è quello che si trova in rapporto col progresso generale, indipendentemente o quasi dall'esercizio della volontà di resistenza. Ma se noi ci asterremo dal dare a tale richiesta il carattere assoluto che gli è attribuito dai fautori più ottimisti dell'idea della pace universale, essa riesce pienamente legittima. Certamente noi oggi non possiamo pensare ad un risveglio improvviso ed in pari tempo perenne dell'ideale morale e della volontà di resistenza. Dobbiamo invece cercare se tra l'indirizzo positivo e quello razionale non si possa stabilire una specie di ponte di passaggio con mezzi ed istituzioni tali che obblighino gli Stati a limitare l'esercizio della loro tendenza al potere o a riconoscere il dominio della ragione obbiettiva. Non è dunque la sparizione del potere esagerato che si vuole ottenere immediatamente, si cercano invece dei compromessi che senza ferire direttamente certi pregiudizi e senza chiedere cose inutili, ottengano effetti salutari, avvicinando la società degli Stati a regolare stabilmente e con giusti criteri i rapporti dei suoi membri: si tratta di sapere se l'intuizione che noi abbiamo della verità riesca o no a spingere la nostra volontà d'azione a determinare nella società internazionale condizioni tali da facilitare il nostro intento.

Nello stabilir questi mezzi l'esercizio della volontà di resistenza sarebbe nullo o quasi: persuasi della verità dell'indirizzo razionale nei momenti in cui la passione pel potere si fa meno sentire o quando qualche fatto esteriore — per esempio, la proposta conferenza per la pace — ci obblighi a riconoscere questa verità, noi possiamo esser tratti senza una difficoltà eccessiva a cercare d'attuarlo. Sicchè in realtà la questione enunciata ordinariamente in termini che le darebbero un significato troppo esteso e poco pratico viene a ridursi a questa: dato che sia possibile alla società umana realizzare un giorno quel progresso fondamentale che è diretto ad eliminare totalmente la tendenza esagerata al potere e la lotta che ne consegue, quali sono i mezzi pratici che ci condurranno ad ottenere più sollecitamente questo fine e qual valore hanno essi?

Questi mezzi sono di varia natura e possono distribuirsi in due categorie: gli uni hanno un valore puramente materiale, si applicano cioè all'oggetto materiale della tendenza al potere ed ai mezzi materiali con cui essa si esercita, gli altri hanno un valore morale e fanno sentire il loro influsso sugli organismi stessi in questione, in quanto sono enti che pensano ed agiscono. Coi primi noi cerchiamo di rendere più difficili le occasioni di lotta e di diminuire i mezzi che la sostengono, coi secondi noi cerchiamo di richiamare gli Stati alla ragione e per essa comporre le controversie che tra loro possono nascere impedendo così che la tendenza al potere e l'istinto della lotta, giungano alla loro estrema conseguenza.

Primo tra i mezzi materiali a cui abbiamo accennato, sarebbe quello di favorire un'organizzazione tale degli Stati che rendesse sempre più difficile lo sviluppo della tendenza al potere. Abbiamo veduto come questa tendenza sempre latente, si manifesti violentemente per due

fatti: nel suo carattere normale quando lo Stato è incompleto, nel suo carattere anormale quando lo Stato è troppo grande e in genere troppo potente. Laonde un modo pratico per impedire questa manifestazione violenta, sarebbe il favorire per un lato un'organizzazione naturale degli Stati, e cercare d'impedire dall'altro la formazione di Stati troppo grandi. Nella sua prima forma la tendenza al potere è pienamente legittima, ma appunto per questo la sua piena soddisfazione è condizione indispensabile per evitare la lotta e per togliere ogni giustificazione alla tendenza al potere esagerato. L'efficacia di tale mezzo però è limitata a questo: essa ci dà, per così dire, una base necessaria di operazioni, ma non vale ad impedire lo sviluppo ulteriore della tendenza nel passaggio che questa fa dal suo concetto normale a quello anormale. Il principio su cui dev'esser fondata questa organizzazione naturale degli Stati è evidentemente quello di nazionalità; ma la sua applicazione non solo non toglierà mai le differenze tra le grandi e le piccole nazionalità, ma determinando nettamente i vari popoli, le metterà in luce anche maggiore. E allora siamo di nuovo innanzi alle sproporzioni attuali innanzi ad organismi eccessivamente grandi nei quali si manifesta naturalmente l'istinto del dominio. Quindi se il rimedio accennato può essere da un lato ottimo in quanto uno Stato non può obbedire nella sua formazione a criteri capricciosi e una volta costituito dev'esser completo secondo gli stessi criteri che hanno determinato la sua formazione, è insufficiente a stabilire la coesistenza pacifica degli Stati.

A questo potrebbe giungersi proseguendo la riorganizzazione territoriale fino ad impedire la formazione di Stati troppo grandi, per togliere con questo mezzo sproporzioni pericolose. Lo Stato piccolo infatti finchè gli manca l'occasione e la possibilità di sviluppare la sua

tendenza al potere, si mantiene più facilmente fedele ai principî della giustizia internazionale. L'efficacia di questo rimedio però dipende dai criteri pratici che dovrebbero regolare la sua adozione. Se noi per esempio volessimo prendere questa idea in senso assoluto, il suo valore pratico sarebbe nullo. L'ordinamento della società a piccoli Stati ove fosse possibile, non garantirebbe la pace che il giorno in cui fosse per attuarsi completamente quel progresso morale che tale ordinamento dovrebbe provocare. Quando gli Stati piccoli si trovano di fronte a Stati potenti, fa realmente difetto loro l'occasione e la possibilità di sviluppare la tendenza al potere, ma quando più Stati piccoli e presso a poco d'uguale forza si trovano insieme le occasioni vengono colla massima facilità, perchè apparisce la possibilità di dare soddisfazione alla passione pel dominio. Se invece daremo alla proposta un valore limitato, prendendola cioè nel senso di favorire un ordinamento della società in cui gli organismi minori possono avere se non la prevalenza, almeno un certo peso, e nel senso di ottenere una specie di decentramento degli Stati, allora essa è più accettabile e, sempre fatta astrazione dalla possibilità d'attuarla in pratica e specialmente ora, allora essa ha un reale valore. La forma tipica che attua tale indirizzo è data dalla costituzione delle più grandi nazionalità in altrettante confederazioni di Stati, le quali ci darebbero così un ordinamento " meno adatto all'offesa ma forte per la difesa „ (Heeren). Anche questo però è un obbiettivo poco pratico nello stato attuale del sentimento comune intorno alle nazionalità.

Non è il caso di trattenersi più a lungo su progetti la cui efficacia pratica è, per un tempo prevedibilmente non breve, nulla. La conferenza per la pace ha escluso *a priori* dal suo programma ogni questione politica o toccante lo *statu quo*, si è così rifiutata assolutamente di

esaminare l'ordinamento territoriale degli Stati. Ma è facile comprendere che se anche questo esame fosse stato intrapreso, difficilmente essa sarebbe giunta a risultati pratici e avrebbe forse provocato pericoli non lievi. Anche ridotta nelle sue più modeste proporzioni l'idea di favorire un'organizzazione che permetta l'azione moderatrice dei piccoli organismi, trova tali ostacoli nelle tendenze dominanti nelle nazioni più potenti, le tendenze che abbiamo già descritto, da comprendere facilmente come sarebbe affatto inutile qualunque tentativo di questo genere, mentre oggi negli Stati lo stesso decentramento interno che pure è cosa tanto limitata e risponde a un desiderio universale, non riesce a prevalere. Occorreva accennare a questi progetti perchè il nostro esame fosse completo, e perchè essi se non hanno un valore pratico hanno però un valore morale in quanto abituano la nostra ragione a considerare certe questioni da un punto di vista obbiettivo e concorrono così a quel progresso generale, da cui noi sopratutto speriamo il miglioramento della società.

Se le circolari del Governo russo non hanno creduto giustamente possibile proporre mezzi siffatti, esse hanno però tenuto conto d'un altro mezzo materiale che può giovare al fine che esso si propone. La limitazione degli armamenti insieme ai progetti sull'abitrato costituiscono l'oggetto più importante della conferenza per la pace. Non bisogna però dare all'idea del disarmo un significato troppo vasto, nè crederlo per esempio, un tentativo di assimilare lo Stato grande a quello piccolo col renderlo debole, togliendogli così la possibilità di dar soddisfazione alla sua tendenza al potere. Essa più che altro e tale si mostra anche nell'intenzione del suo autore è un tentativo per sollevare le nazioni dal peso enorme degli armamenti e per impedire il ricorso immediato alla guerra.

Giudicarla altrimenti, sarebbe un non senso, sarebbe al solito cercare di ottenere il progresso morale con mezzi che non solo non possono agire completamente, ma neanche possono essere intieramente accettati se non quando questo sia già ottenuto.

Il tentativo di applicare un'idea di cui va così limitata la portata, dev'essere soggetto naturalmente a certe condizioni senza le quali esso sarebbe assolutamente vano. E prima condizione assoluta è che la proposta comprenda soltanto i periodi di pace e che anche in questi non possa essere impedita che la preparazione materiale alla guerra, cioè gli armamenti sproporzionati ai bisogni interni ed esterni del momento. Come non è possibile por limiti di questo genere alla guerra, così non si può durante la pace impedire quella preparazione che non si risolva nel fatto degli armamenti permanenti; non è possibile vietare o limitare le grandi esercitazioni militari, gli esperimenti pratici, gli studi e l'applicazïone dei progressi della scienza. E la riduzione degli effettivi di pace non solo non può essere minore di quello che comporti il bisogno, ma non dev'essere neanche troppo sproporzionata alla potenzialità militare dello Stato, perchè non siano troppo disabituati i cittadini dall'esercizio delle armi. E queste riserve sono giustificate sia dalla necessità pratica, come dal punto di vista della morale applicata e del diritto. Lo Stato infatti data la sua natura ed il suo giusto concetto ha oggi il dovere di sviluppare oltre a tutte le altre sue forze anche quella fisica: il potere materiale infatti nelle circostanze presenti deve supplire alla mancanza del progresso morale e finchè tale progresso non sarà ottenuto il potere materiale deve esserci e nella proporzione voluta per supplirvi. La stessa cosa può dirsi per quello che riguarda la guerra. Partendo dal fatto che la guerra si giustifica giuridicamente come quella tutela suprema del proprio diritto, e consi-

derando come essa sia e debba essere la manifestazione di tutta la potenzialità fisica del popolo che la fa, è facile arguire come non sarebbe giusto nè ragionevole limitare in qualsiasi modo, non richiesto dall'umanità, i mezzi militari, perchè con ciò si diminuisce il solo mezzo che può assicurare il riconoscimento del proprio diritto, ed un mezzo tale che solo può giovare e condurre al fine se posseduto al massimo suo grado.

Così compresa la proposta limitazione degli armamenti non risponde certo al concetto assoluto da cui si lasciano guidare nei loro progetti i fautori più ottimisti della pace universale, nè vale direttamente ad impedire in modo sicuro la guerra o a limitare molto la tendenza al potere, tanto più che il disarmo, per essere anche nella più piccola sua parte attuato, deve essere proporzionale alla situazione reciproca degli Stati, che solo a questo patto tacito possono consentirvi. L'efficacia pratica della realizzazione di questa idea si farebbe soprattutto sentire sulle popolazioni liberate per essa da enormi aggravi. La sua azione sull'indirizzo generale dello Stato resterebbe sempre scarsa e priva di qualunque garanzia di durata: tutt'al più, se questa limitazione fosse persistente e fosse perciò più chiaramente e stabilmente determinato il modo di passare dallo stato di pace con armamento limitato allo stato di guerra, potrebbe rendere meno facili certi atti improvvisi di violenza, o ritardare in qualche caso per difetto di preparazione la guerra, lasciando così la possibilità di comporre il dissidio. Ma risultati permanenti nelle condizioni odierne non se ne possono troppo sperare. Il valore più grande dell'idea è morale. Per essa la guerra non apparisce più come il fine esclusivo e la preoccupazione unica degli Stati e dei popoli, le menti non più paralizzate da questi timori possono fare un nuovo passo per liberarsi

dai pregiudizi che dà il desiderio del potere, e ne viene così agevolata quella beneficazione della ragione lenta ma sicura, che più di ogni iniziativa volontaria è feconda di risultati durevoli.

Non è il caso di far previsioni sulla sorte che incontrerà nella prossima conferenza la proposta del disarmo. Conviene però riconoscere come essa si trovi di fronte ad ostacoli ben grandi e difficili a superare, soprattutto difficili a superare in modo permanente. A fare astrazione completa dalle difficoltà tecniche, dalla difficoltà di applicare praticamente ai singoli Stati quelle condizioni restrittive della limitazione degli armamenti a cui abbiamo accennato, l'idea incontra gli stessi ostacoli già altrove rilevati e che derivano dalla mancanza di un progresso morale nella società. Ad essa si oppone come sempre la tendenza al potere esagerato negli Stati, e, nel caso speciale il principio della sovranità assoluta e illimitata dello Stato all'interno. Quanto alla prima, non si può essere troppo certi che le proteste universali che tutta la società civile leva contro gli armamenti esagerati valgano a persuadere gli Stati a dimenticare le loro rivalità e i loro timori, a meno che l'interesse della prosperità interna enormemente danneggiata dalle condizioni attuali, non li persuada ad aderire concordemente alla proposta. Anche il secondo ostacolo ci presenta pericoli non lievi: infatti il progetto in questione tende a limitare in una materia importantissima la sovranità interna degli Stati. Ora non è davvero sicuro che gli Stati aderiscano a questa *diminutio capitis*, e anche una adesione eventuale non dà grandi garanzie di durata. Perchè ciò fosse occorrerebbe che lo Stato dimenticasse la concezione assoluta del suo potere, e tornasse sicuramente al suo concetto normale. Ma finchè questo non sarà ottenuto o in via di esserlo, ogni proposta, anche se momentaneamente accettata, non può avere

un valore che relativo. In appoggio alla possibilità di ottenere un tale risultato, si potrebbero citare i progressi fatti dal diritto internazionale privato, e la vittoria quasi incontrastata del principio dell'applicazione del diritto privato straniero sul territorio nazionale, per cui lo Stato rinuncia in certo modo alla sua sovranità. Ma il caso è ben diverso: questo principio anzitutto risponde a una necessità e non ha contro di sè alcuna passione. D'altra parte le riserve relative all' “ordine pubblico„ c'istruiscono abbastanza della difficoltà che c'è a limitare i diritti sovrani dello Stato. E se nei semplici rapporti dipendenti dal diritto privato lo Stato non consente diminuire la sua sovranità laddove è implicato l'ordine pubblico, che avverrà quando si cercherà di limitare la sua libertà di giudizio e la sua azione relativamente alla necessità della difesa e dell'offesa nazionale, in un campo cioè dove son tanto maggiori gl'interessi e soprattutto i pregiudizi? Non ostante ciò si può sperare anche qui che gl'interessi della prosperità interna abbiano la prevalenza, ma ognun vede che una determinazione presa per questo motivo è poco sicura, e manca di qualunque garanzia di stabilità.

Ci resta ora a parlare dell'altra categoria di mezzi che possono essere adoperati nell'intento di ottenere una coesistenza ordinata e tranquilla delle nazioni. Questi mezzi come abbiamo già detto hanno un valore esclusivamente morale, ma sono i più acconci a darci, ove siano adottati, risultati pratici: essi presuppongono la tendenza al potere e cercano d'impedire il suo svolgimento e la sua conseguenza necessaria, la lotta, coll'opporre alle passioni la ragione. L'idea fondamentale che domina qui è quella di stringere maggiormente i vincoli tra gli Stati e di agevolare il mantenimento della pace col togliere alle parti direttamente interessate la soluzione immediata delle ver-

tenze insorte, sottoponendole invece, talvolta ad un esame più meditato delle parti stesse, per lo più al giudizio di terzi o al giudizio collettivo degli Stati. A questo potrebbe giungersi per varie vie; ma le forme tipiche che rispecchiano tutte le altre sono: la federazione universale, il tribunale internazionale, l'arbitrato.

Nella federazione universale l'idea che domina maggiormente è quella di stringere i vincoli di fratellanza tra le nazioni e gli Stati, tanto da realizzare sotto un certo rispetto l'idea dello Stato universale, da cui però si distingue grandemente, perchè conserva la personalità distinta ai singoli federati: e tale differenza è anche maggiore nell'intenzione degli autori di questa proposta; per essi infatti l'idea della federazione non è solo una reazione contro la lotta, ma anche contro la tendenza all'universalità del potere: essa non ha altra portata che quella di assicurare la coesistenza pacifica degli Stati per mezzo di vincoli che, senza toccare affatto l'indipendenza di ciascuno, prevengano le controversie particolari, risolvano quelle sorte e tolgano i pericoli di guerra. La tendenza al potere dovrebbe essere in questo caso neutralizzata dal sentimento di fratellanza che stringe gli uomini e le nazioni. Questo stesso però basta a giudicare l'idea e a far comprendere come non si possa neanche lontanamente parlare della sua attuazione al presente. La sua fortuna può essere determinata soltanto dalle vicende del progresso generale; pel presente essa ha un valore meno pratico che non sarebbe il tentativo di rinnovare la carta del mondo. Le “ Unioni Internazionali „ oggi esistenti non possono essere citate ad appoggiare la possibilità di ottenere in un tempo non troppo lontano un simile ordinamento: queste Unioni infatti sono in rapporto diretto con quel progresso esteriore e formale di cui parlavamo precedentemente, ma non impediscono la tendenza al potere esagerato e però non

sono da questa ostacolate: la federazione internazionale invece, che mira a togliere la passione pel dominio e la lotta in modo radicale, non è possibile se non quando sia realizzato quel progresso essenziale su cui siamo così incerti. L'idea della federazione però, conviene riconoscerlo, è quella che riavvicina di più, certamente contro l'intenzione dei suoi autori, all'ideale dell'unità del potere sociale, e ne dà la formula che praticamente è meno impossibile.

La federazione universale dominata dal principio della fratellanza delle nazioni, è garanzia di pace inquanto essa è principalmente diretta a prevenire le controversie.

Le altre due forme, il tribunale e l'arbitrato, sono rivolte invece direttamente a risolvere le vertenze insorte: si attenua in esse l'idea del vincolo morale che lega i membri della società umana e nell'idea anche l'espressione esteriore di un ordinamento che lo manifesti e lo garantisca. Nel tribunale internazionale c'è ancora un resto di organizzazione collettiva nell'esistenza del collegio giudicante, ma il presupposto da cui parte non è più come nella federazione la fratellanza delle nazioni, ma la realtà della lotta che è destinato ad impedire. La base positiva su cui si appoggia fa sì che una tale idea appaia meno impossibile dell'altra. Essa — astrazion fatta dalle difficoltà della sua realizzazione — ci allontana dalla ragione delle aspirazioni vaghe e ci porta nel mondo reale. L'idea di affidare le proprie controversie ad un tribunale non è un'idea nuova ed è un'idea pratica: ci rappresenta per lo meno la garanzia migliore perchè esse siano risolte con giustizia, e il fatto ci mostra come nella stessa pratica internazionale le decisioni arbitrali — di tribunale non si può parlare perchè non esiste ancora — non solo siano state sempre accettate, ma per lo più siano state anche

trovate giuste. Quindi all'attuazione di questa proposta non si opporrebbe alcun ostacolo intrinseco.

È inutile poi fermarsi a rilevare il valore morale dell'idea stessa: essa abitua le menti a riconoscere la necessità e l'utilità del dominio della ragione obiettiva nella vita delle nazioni e permettendo alle passioni di moderarsi ci educa a resistere agl'impulsi violenti.

Nonostante i pregi evidenti che ha l'idea di stabilire nella società degli Stati l'ordinamento giudiziario, la proposta relativa all'istituzione di un tribunale internazionale, non è di quelle che possano essere realizzate per ora. Per quanto essa sia logica e giusta, per quanto positivo e pratico appaia il suo punto di partenza, essa ci si mostra ancora poco meno che una utopia di fronte alla persistenza del concetto del potere illimitato dello Stato e alla passione pel dominio. Istituzione permanente a cui con regolarità dovrebbero essere sottoposte tutte le vertenze, il tribunale internazionale viene a costituire un'autorità superiore agli Stati, e difficilmente questi, anche se fossero sicuri della sua perfetta costituzione, potrebbero risolversi ad accettare un controllo perenne dei loro atti. E una volta costituito e stabilito, il tribunale stesso non avrebbe grandi garanzie nè di durata nè d'efficacia. Esso potrebbe risolvere forse le piccole vertenze, ma le grandi rivalità e i grandi contrasti sfuggirebbero alla sua azione o mostrerebbero la sua impotenza. È vano sperare che possano essere attuate riforme che son destinate a portare modificazioni profonde nell'indirizzo degli Stati, finchè questo indirizzo non sia almeno parzialmente mutato. A provare la possibilità di certi progressi rapidi e la loro stabilità è costume citare il cammino fatto dal diritto internazionale nel nostro secolo, e in particolare certi fatti che hanno fermato di più l'attenzione delle menti, a proposito di riforme che, accolte con incredulità, sono state

sempre nella loro sostanza osservate. Così l'abolizione della corsa fatta dal Congresso di Parigi. Ma anche qui come altrove occorre richiamare alla memoria la distinzione fatta tra progresso formale e progresso essenziale, il primo meno difficile a ottenersi anzi necessario e inevitabile, il secondo invece pieno d'ostacoli e per ora impossibile a conseguire.

Nell'arbitrato tutti gl'inconvenienti che presenterebbe la federazione universale e molti di quelli che porterebbe l'istituzione del tribunale internazionale scompaiono.

L'arbitrato — preso anche nella sua forma più solenne e che vincola di più — è l'unica istituzione veramente pratica e che presenta possibilità di applicazione anche al presente. Esso ha il vantaggio di non essere circondato da alcun apparato solenne come il tribunale, di sembrare un mezzo semplice e piano che conserva sempre un carattere volontario, e la cui accettazione pare quasi una concessione graziosa dello stato il cui torto è riconosciuto. Anche quell'ultimo resto di una organizzazione internazionale che c'era nel tribunale si dilegua e la sovranità dello Stato e la sua piena indipendenza non apparisce in alcun modo diminuita. L'arbitrato presenta poi un altro vantaggio grandissimo ed è quello di offrire precedenti numerosi e di esito felice: di non essere perciò un mezzo nuovo neanche nella pratica internazionale. Esso è oramai penetrato nella coscienza universale e tutti lo riconoscono come il mezzo migliore al presente per diminuire fin dove è possibile, i mali prodotti dalle rivalità e dalle contese degli Stati. Non bisogna però neanche qui illudersi troppo. Per quanto ci sia una grande differenza tra l'arbitrato e gli altri mezzi esaminati, per quanto esso sia oggetto di studi sempre maggiori, anche questa istituzione trova il solito ostacolo nella tendenza al potere e nell'as-

solutismo dello Stato. E la storia del nostro secolo ci mostra una tendenza spiccata a servirsi dell'arbitrato nelle questioni di lieve importanza e trascurarlo completamente nelle vertenze più gravi ogni qualvolta venga in questione cioè l'indirizzo positivo dello Stato. E gli stessi suoi fautori più ardenti esiterebbero a proporlo o ad accettarlo nelle questioni d'interesse nazionale. Qui, come sempre, ci troviamo di fronte ad un progresso puramente esteriore e insieme scorgiamo il difetto presente di un progresso fondamentale.

La situazione però in questo caso è migliore che nei precedenti.

Non ci troviamo costretti ad abbandonare ogni tentativo d'applicazione: gli esempi che ci offre il passato per quanto poco importanti, ci autorizzano a fare ogni sforzo perchè l'istituzione dell'arbitrato si diffonda maggiormente e prenda, per quanto è possibile, un carattere regolare. E i risultati che si otterranno non gioveranno solo ad accelerare il progresso esteriore; essi agiscono direttamente sulla nostra ragione, mostrando coi fatti l'opportunità ed i pregi di liberare lo Stato e la società da ogni tendenza anormale, e più d'ogni altro mezzo varranno ad ottenere — se è possibile — che la società civile acquisti coscienza piena ed intera della necessità di realizzare, attuando lo stato normale, accanto al progresso esteriore un progresso più vero e definitivo.

È facile però comprendere come nelle condizioni attuali non sia possibile applicare l'idea dell'arbitrato in tutta la sua estensione. Nell'arbitrato, per quanto attenuata e coperta, c'è una rinuncia effettiva all'esercizio illimitato della propria sovranità, l'applicazione costante e generale di esso renderebbe questo fatto più evidente che non comporti l'età nostra. Occorre quindi limitarne l'uso lasciando però sempre un adito ad ulteriori progressi che ne estendano l'azione.

Anzitutto occorre stabilire se il ricorso all'arbitrato e la sua accettazione debbano avere un carattere obbligatorio o volontario; come è naturale la seconda forma lascia più al coperto la sovranità e l'indipendenza dello Stato, ed infatti c'è una tendenza quasi generale ad ammettere questa seconda forma; la stessa circolare Muravieff, contenente il programma della conferenza, parla di arbitrato volontario. Mi pare però che in questo caso si ecceda troppo in quella prudenza che io stesso credo più che necessaria. Far dipendere il ricorso all'arbitrato sempre dalla pura volontà delle parti, anche se la conferenza per la pace ne determini in modo stabile la procedura, è forse troppo poco in confronto di quello che si può ottenere. Bisogna ricordare che noi diffondendo l'idea dell'arbitrato, non intendiamo solo fare una propaganda morale che educhi le menti alla verità e alla moderazione, come per gli altri mezzi già esaminati e che ci si sono rilevati inattuabili al presente; intendiamo invece realmente di ottenere che l'arbitrato venga adoperato e nel maggior numero dei casi possibili. Contentarsi dell'arbitrato volontario significa contentarsi di una pura raccomandazione, e non mi pare che sia assolutamente vano lo sperare che, se non dalla conferenza per la pace, almeno da ulteriori negoziati, un trattato sia concluso che regoli dentro certi limiti la questione e per il quale i firmatari si obblighino reciprocamente a ricorrere e ad accettare il ricorso all'arbitrato nei casi preveduti dal trattato stesso. La prudenza maggiore non si deve avere nel rendere meno obbligatorio l'arbitrato, ma piuttosto nel limitare i casi di ricorso obbligatorio (1).

---

(1) È molto frequente l'abitudine di confondere l'arbitrato obbligatorio coll'arbitrato imposto; e siccome questo ultimo — senza discutere la sua possibilità teorica e la sua

Qui si presenta la seconda questione: Quali sono i limiti per il ricorso all'arbitrato? La clausola restrittiva del ricorso all'arbitrato è ordinariamente enunciata così: l'arbitrato non si può ammettere nelle questioni in cui sia implicato l'onore e la dignità della nazione.

Ma è evidente come una riserva così enunciata se fosse trasportata in un trattato, renderebbe poco meno che inutile la proposta. Date le condizioni attuali della società civile ed i pregiudizi a cui essa obbedisce, c'è forse una sola questione anche lieve in cui non possa dirsi implicata almeno la dignità della nazione? Fino a che punto poi corrisponde al vero il concetto tradizionale dell'onore delle nazioni? Che cosa è in particolare la dignità degli Stati? È la reazione interna contro una offesa fatta al potere normale o a quello esagerato? Sicchè prima di servirsi di una clausola così concepita, occorrerebbe definire con molta chiarezza il senso e la portata della riserva che essa contiene.

---

realtà pratica — apparisce giustamente poco conveniente al al vero onore e alla vera dignità della nazione, si trasporta tutta l'opposizione giusta che si fa a questo all'arbitrato obbligatorio, facendo così nascere una questione che non esiste. Quando nel 1890 si radunò a Washington il Congresso pan-americano, esso stipulò un trattato di arbitrato reciproco obbligatorio. Il Chili, che appoggiava l'arbitrato volontario, non lo firmò, presentando una lunga memoria in sua giustificazione, in cui, tra le altre cose, sosteneva appunto l'idea dell'inaccettabilità dell'arbitrato imposto. Ma questa idea è affatto insostenibile: l'obbligazione reciproca che contraggono gli Stati che s'impegnano con un trattato di questo genere a condizioni uguali è contratta di piena loro volontà: non c'è alcuno che la imponga; sela impongono, sia pure di comune accordo. ma volontaria mente. E se noi vogliamo giungere a qualche risultato pratico, occorrerà bene ammettere la stipulazione di un trattato simile per la forma — non per la sostanza — a quello di Washington.

La necessità di una clausola restrittiva all'obbligo del ricorso all'arbitrato è cosa da non porsi neanche in dubbio.

Nelle condizioni attuali ci sono questioni di cui non è possibile dilazionare la decisione o mostrare per l'accettazione del giudizio arbitrale dubbi sul proprio diritto. Non solo; ma più noi cerchiamo di ottenere risultati positivi, maggiore sarà la latitudine che essa dovrà avere.

Noi appunto vogliamo supplire agli inconvenienti dell'arbitrato obbligatorio con la limitazione dei casi di ricorso, cercando così di ottenere se non molto, qualche cosa però di sicuro e stabile, e lascia solo alla volontà degli Stati la soluzione dei casi più complessi. Ma il criterio per stabilire i casi esclusi ed i casi ammessi, non può essere così vago; anzi non è possibile accettare in genere alcun criterio negativo, che circoscriva cioè i limiti dell'applicazione dell'arbitrato determinando i casi esclusi. Così, per quanto la forma in cui l'art. 4 del trattato di Washington (1890) ha tradotto la riserva stessa sia abbastanza precisa, in quanto esclude dal ricorso obbligatorio quelle questioni che a giudizio esclusivo di una delle nazioni interessate siano di natura da compromettere la propria indipendenza, neppure essa si può accettare appunto pel suo carattere negativo. Il trattato anzichè contenere l'enumerazione sia pure particolareggiata dei casi esclusi, dovrebbe dare una minuta indicazione dei casi ammessi. Ed il principio fondamentale che dovrebbe regolare per ora la limitazione del ricorso all'arbitrato sarebbe questo: vanno sottomesse al giudizio arbitrale tutte quelle questioni sorte tra due Stati nell'esercizio normale e necessario del loro potere e tutte quelle che pur sorte mentre lo Stato esorbitava dal proprio potere normale, non costituiscono una nuova violenza, ma sono la conseguenza diretta e necessaria del fatto primitivo. Resterebbero così sottoposte all'arbitrato più larga-

mente che al presente tutte le minori controversie, anche nei casi più pericolosi e di soluzione più difficile; quando esse cioè si trovano dipendenti da qualche grande questione politica, dando spesso il pretesto alla soluzione violenta di quest'ultima. Le controversie più grandi restano così al di fuori dell'arbitrato obbligatorio, ma sarebbe d'altra parte opera vana tentare di regolare anche queste con lo stesso mezzo e che comprometterebbe quasi certamente i buoni risultati che con pretensioni più modeste è possibile ottenere. Anzi lo stesso principio che noi abbiamo ammesso od interpretato piuttosto restrittivamente, specialmente nella sua seconda parte, può riuscire poco pratico. Se esso potesse essere adottato integralmente però ci darebbe tutto il progresso formale a cui può giungere la società.

Coll'arbitrato poniamo termine all'esame sommario che abbiamo fatto dei mezzi vari che possono facilitare lo stabilimento di relazioni normali tra gli Stati. Non è il caso di discuterne i risultati: essi sono evidenti e corrispondono perfettamente alle osservazioni d'ordine generale che precedentemente avevamo fatto. Per la difficoltà di vincere la tendenza al potere, questi mezzi sono tutti pressochè inattuabili; e quelli attuabili lo sono in misura così ristretta da non farci sperare di raggiungere per ora il fine desiderato, e neanche tutto quel progresso formale, della cui adozione, in un tempo più o meno lungo, siamo sicuri: la loro azione materiale è scarsa: più grande è la loro azione morale, ma questa nelle condizioni odierne è poco efficace. Non dobbiamo però per questo disperarci. Accennavamo più su alla possibilità remota di un accordo tra l'indirizzo razionale e quello positivo: anche qui possiamo esprimere lo stesso pensiero e il progresso intellettuale e la maggior facilità che per esso

hanno gli uomini di adattarsi a certe conguenze inevitabili del secondo ci permettono di concepire qualche speranza. I tentativi che noi facciamo per persuadere la società della necessità di questo accordo debbono essere accompagnati dalla fiducia dell'avvenire, che toglierà dal nostro spirito tutto lo sconforto che ci dà lo scorgere quanto sia scarsa la loro efficacia al presente di fronte alle aspirazioni dell'animo nostro. E se anche quest'avvenire che noi vogliamo preparare non fosse che una utopia, noi non sapremmo abbandonarne il pensiero: la fede in questa utopia è l'intuizione di quella vita vera che gli uomini non sanno vivere; il nostro spirito lo sente e se ne compiace, e il desiderio di un futuro migliore si presenta ad esso come un quadro luminoso in mezzo ai tristi colori del presente.

E nel presente, con senso intimo di conforto, con gioia sincera, guardiamo ai pochi che, superando l'egoismo e la brutalità, patrimonio comune dell'età nostra, e vincendo le contraddizioni infinite tra cui scorre oggi la vita, parlano, operano e soffrono per la verità. Essi soli possono salvare questa età dalla condanna che altrimenti le spetterebbe. Laboriosi operai della felicità umana, potranno far perdonare al passato il male infinito che ha cagionato, per il bene che essi hanno operato; ed essi la società di ogni tempo ricorderà con riconoscenza, come quelli che in mezzo ad ostacoli d'ogni genere, vincendo sè stessi e gli altri, hanno voluto preparare nel mondo il regno della giustizia e della pace.

Roma, aprile 1899.